Raad voor Cultuur
t.a.v. de heer J. Daalmeijer
Postbus 61234
2506 AE DEN HAAG

Media, Letteren en Bibliotheken
IPC 3400

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
524338

Bijlage
1

Datum 16 juli 2013
Betreft adviesaanvraag toekomstverkenning mediabestel

Geachte heer Daalmeijer,

Media spelen een fundamentele rol in onze democratische samenleving: ze zijn een bron van kennis en informatie en bieden een podium voor meningsvorming en debat. Ze zijn de oriëntatiemiddelen waarop we varen in onze maatschappij. Media geven onze cultuur en identiteit vorm: internationaal, nationaal, lokaal en binnen groepen op basis van een gemene deler. Ten slotte zijn media dragers van kunst en vermaak: van verhalen, theater, muziek, documentaires. Deze functie van media is in de kern de legitimatie van het mediabeleid van de overheid. De doelstelling van het mediabeleid, zoals ook verwoord in artikel 15 van de rijksbegroting, is breed: het waarborgen van een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod dat toegankelijk is voor alle lagen van de bevolking, bestaande uit radio, televisie, kranten en internetdiensten.

Het belangrijkste instrument in het mediabeleid van de overheid is de publieke omroep. Met zijn programma-aanbod geeft hij vorm aan een gedeelde culturele identiteit. Hij is er als referentiepunt: om op betrouwbare, integere, pluriforme en onafhankelijke wijze een bijdrage te leveren aan de cohesie binnen onze maatschappij. Voor en van alle inwoners van Nederland.

De publieke omroep opereert in een wereld die alles behalve statisch is. De ontwikkelingen in de samenleving in het algemeen en in het medialandschap in het bijzonder hebben gevolgen voor de positie van de publieke omroep. Onder invloed van digitalisering, globalisering en convergentie verandert niet alleen de samenstelling van de markt waarin de publieke omroep opereert fundamenteel, maar ook het gedrag van de mediagebruiker.

Bovengenoemde ontwikkelingen hebben gevolgen voor de wijze waarop de publieke omroep zijn taakopdracht uitvoert. Bovendien verlaagt dit kabinet de rijksmediabijdrage. Dit dwingt tot het maken van scherpe keuzes in de wijze waarop het aanbod van de publieke omroep tot stand komt en gepresenteerd wordt én in de wijze waarop de publieke omroep is vormgegeven. Wat kan en moet de publieke omroep doen, gegeven de nieuwe financiële realiteit en de snelle veranderingen in het medialandschap, om zijn maatschappelijke functie te blijven vervullen? Dit zijn vragen waarop ik graag een antwoord zie, zodat ik een beleidsagenda kan opstellen voor de publieke

omroep en op een verantwoorde wijze uitvoering kan geven aan de bezuinigingsopdracht van dit kabinet.

Bij brief van 20 juni 2013[1], heb ik de Tweede Kamer laten weten de Raad voor cultuur te vragen een verkenning uit te voeren naar de toekomst van de publieke omroep. De Raad voor cultuur is hier als onafhankelijk adviesorgaan bij uitstek geschikt voor. De genoemde brief bevat het kader waarbinnen de adviesaanvraag tot stand moet komen, een nadere toelichting op hierboven geschetste ontwikkelingen en een overzicht van de kern- en deelvragen. De centrale vraag luidt: welke keuzes moet de publieke omroep maken om zijn maatschappelijke functie in de toekomst te kunnen blijven vervullen op een manier dat hij ook daadwerkelijk impact heeft en hoe zou dat georganiseerd moeten worden? De betreffende brief vindt u in de bijlage. U kunt hem integraal bij de adviesaanvraag betrekken; de adviesaanvraag die nu voor u ligt, is hier een directe afgeleide van.

Samenhang met andere onderdelen regeerakkoord

Het regeerakkoord bevat een bezuiniging op de rijksmediabijdrage van € 100 miljoen. Deze zal op grote lijnen worden ingevuld door een integratie van de landelijke en regionale publieke omroep, opheffing van het Mediafonds en de 2.42-omroepen en een korting op de landelijke publieke omroep. Op 19 juni 2013 heb ik de Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met onder meer de aanpassing van de rijksmediabijdrage[2] naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze voorziet al in de technische uitwerking van het regeerakkoord. Het wetsvoorstel regelt de (financiële) overheveling van de regionale omroepen naar het rijk en de structurele verlaging van de rijksmediabijdrage met € 100 miljoen. De twee wetswijzigingen moeten op 1 januari 2014 van kracht worden.

De wijze waarop aan dit wetsvoorstel, dat van technische aard is, uitvoering gegeven kan worden in de praktijk, is nog onderwerp van uitwerking. De toekomstverkenning door de Raad voor cultuur dient daartoe. Daarnaast werk ik aan een model voor optimale integratie van landelijke en regionale publieke omroep en onderzoek ik hoe de verdiencapaciteit van de publieke omroep kan worden vergroot.

Reikwijdte van de adviesaanvraag

De publieke omroep kan niet anders dan gezien worden als onderdeel van een audiovisuele industrie die verder reikt dan de landsgrenzen. Ik wil de Raad dan ook vragen om in zijn advies het medialandschap als geheel te bezien en te betrekken bij de advisering over dat deel waar het rijk verantwoordelijk voor is. Voorts wil ik de Raad vragen om, gezien de complexiteit en genoemde reikwijdte van het onderwerp, de expertise van andere adviesorganen in te schakelen.
Ook wil ik de Raad vragen bij deze adviesaanvraag de relevante partijen te betrekken. Dit zijn in ieder geval de Nederlandse Publieke Omroep zelf (hierna: NPO), de individuele publieke omroepen, de Centrale Ondernemingsraad van de publieke omroep (COR), het Commissariaat voor de Media en de commerciële omroepen.

---

[1] Kamerstukken II, 2012-2013, 32827 nr. 49

[2] Wijziging van onder meer de Mediawet 2008 in verband met onder meer aanpassing van de rijksmediabijdrage en overheveling van het budget voor de bekostiging van de regionale omroepen van het provinciefonds naar de mediabegroting. Kamerstukken II, 2012-2013, 33664, nr. 2.

Randvoorwaarden

Het kader waarbinnen ik de Raad vraag mij te adviseren, wordt allereerst gesteld door de publieke waarden die de overheid in het mediabeleid wil veiligstellen: onafhankelijkheid, pluriformiteit, kwaliteit en toegankelijkheid van het aanbod voor iedereen. Ook dient de Raad met zijn advies in lijn te blijven van het huidige mediabeleid, waarin het belangrijkste instrument een publieke omroep is met een brede taakopdracht. Ten derde dienen de toekomstige financiële kaders in acht genomen te worden. Ten vierde wil ik de Raad vragen om in zijn advies rekening te houden met de twee andere opdrachten uit het regeerakkoord, namelijk de integratie van de regionale omroep in de landelijke publieke omroep en de opdracht aan de publieke omroep om zijn eigen inkomsten te vergroten. Ik zal er zelf zorg voor dragen dat er een nauwe uitwisseling van informatie en bevindingen plaatsvindt tussen de Raad en de verschillende partijen die betrokken zijn bij deze twee onderdelen. Tot slot is het van belang dat de Raad met zijn advies binnen de grenzen blijft van het regeerakkoord en mijn brief van 20 juni 2013[3] en zijn voorstellen toetst op de doelmatigheid, doeltreffendheid en juridische haalbaarheid ervan.

Samenstelling van de commissie

De vragen die ik in deze adviesaanvraag aan de Raad voorleg, hebben een uiteenlopend en in veel gevallen complex karakter. Ik wil de Raad daarom vragen om voor de uitvoering van deze verkenning een commissie samen te stellen die recht doet aan deze complexiteit.

Adviesvragen

De kern van het advies wordt gevormd door de volgende vraag: welke keuzes moet de publieke omroep maken om zijn maatschappelijke functie in de toekomst te kunnen vervullen op een manier dat hij ook daadwerkelijk impact heeft en hoe zou dat georganiseerd moeten worden?

Deze centrale vraag valt uiteen in een aantal deelvragen, die ik hieronder een voor een themagewijs toelicht.

Vragen ten aanzien van het publieke aanbod

1. Hoe kan het onderscheidende karakter van de publieke omroep gewaarborgd worden?

Het medialandschap waarin de publieke omroep opereert, wordt steeds groter en competitiever. De publieke omroep moet opereren tussen nationale en internationale contentaanbieders die elk hun weg naar de kijker weten te vinden. Kwalitatief hoogstaand en Nederlands aanbod komt daardoor onder druk te staan. De publieke omroep heeft daarnaast te maken met teruglopende inkomsten door bezuinigingen op de rijksmediabijdrage. Dit heeft onder andere tot gevolg dat hij meer producten moet aankopen in plaats van zelf te vervaardigen.[4] Kan de Raad in beeld brengen welke keuzes de publieke omroep moet maken om zich, gegeven deze ontwikkelingen, te onderscheiden met een kwalitatief hoogwaardig Nederlands media-aanbod, dat bovendien toegankelijk en

---

[3] Kamerstukken II, 2012-2013, 32827 nr. 49

[4] *Efficiencyonderzoek Landelijke Publieke Omroep*. Kamerstukken II, 2010-2011, 32033, nr. 8 (bijlage).

aansprekend is voor alle lagen van de bevolking, en herkenbaar en makkelijk vindbaar in het totale aanbod?

2. Hoe kan de publieke omroep een rol spelen als aanjager van innovatie en creatieve competitie?

Niet alleen de publieke omroep heeft te maken met de uitdagingen waar het hedendaagse medialandschap hem voor stelt. Ook commerciële mediabedrijven ondervinden last van de toegenomen concurrentie en zien traditionele verdienmodellen onder druk staan. Anders dan deze bedrijven is de publieke omroep niet eenzijdig afhankelijk van commercieel succes en reclame-inkomsten en kan hij zich toeleggen op de ontwikkeling van nieuwe formats en innovatieve concepten door de zekerheid van de rijksmediabijdrage. Zo kan de omroep fungeren als breekijzer en als aanjager van creatieve competitie, waar andere mediabedrijven weer van kunnen profiteren; en uiteindelijk zo de gehele audiovisuele industrie. Hoe kan de publieke omroep deze rol in de toekomst succesvol vormgeven? Kan de Raad hiervoor verschillende scenario's in beeld brengen?

3. Op welke manier kan de publieke omroep speciale aandacht besteden aan de culturele en levensbeschouwelijke programmering?

Het is efficiënter om niet langer aparte instellingen te hanteren voor de vervaardiging van specifiek media-aanbod, maar de Nederlandse publieke omroep in zijn geheel verantwoordelijk te maken voor alle categorieën aanbod. Het Mediafonds en de 2.42-omroepen worden daarom opgeheven. Daarmee vallen de natuurlijke verzorgers van dit aanbod weg. Hoe kan de publieke omroep naar het oordeel van de Raad ervoor zorgen dat deze twee aanbodscategorieën blijvend de speciale aandacht krijgen die zij verdienen? Hoe kan bij de levensbeschouwelijke programmering daarbij ook recht worden gedaan aan de specifieke wensen en overtuigingen van een doelgroep, ook als dit aanbod niet langer vanuit die doelgroep zelf wordt vervaardigd?

4. Hoe moet de publieke omroep zijn maatschappelijke rol vervullen op nieuwe media en mobiele diensten?

De publieke omroep kan alleen maar impact genereren als hij weerklank vindt en met zijn aanbod is waar het publiek ook is. Het is daarom belangrijk dat de publieke omroep diensten aanbiedt waar het publiek daadwerkelijk en substantieel gebruik van maakt. Zeker nu het budget afneemt en er keuzes gemaakt moeten worden. Hoe kan de publieke omroep met zijn aanbod op de nieuwe en mobiele platforms hier op sturen? In hoeverre bieden de strategische kaders van de publieke omroep hiertoe voldoende waarborgen? En met welk aanbod op deze platforms kan de publieke omroep vorm geven aan zijn maatschappelijke functie, ervan uitgaande dat de specifieke eigenschappen van een platform ervoor zorgen dat deze zich in meer of mindere mate leent voor de uitoefening van bepaalde onderdelen van de taakopdracht?

Vragen ten aanzien van de organisatie

5. Hoe zou de Nederlandse publieke omroep, onder centrale leiding van de raad van bestuur, georganiseerd moeten worden, zodat hij zich in de toekomst kan profileren met en kan excelleren in Nederlands media-aanbod, op de middellange en lange termijn?

In het verleden was het medialandschap overzichtelijk, met weinig spelers. Daarin kon een publieke omroep gedijen die bestond uit veel verschillende kleine en grote omroepverenigingen, elk

gemandateerd door hun eigen achterban in de samenleving. Inmiddels maakt de publieke omroep deel uit van een complex en competitief speelveld, waarin hij - globaal gesteld - veel harder moet werken om dezelfde maatschappelijke impact te bewerkstelligen. Dit vraagt om eendracht, flexibiliteit en slagvaardigheid, zodat snel en adequaat ingespeeld kan worden op nieuwe ontwikkelingen en duidelijke keuzes in het aanbod gemaakt kunnen worden, op basis van een helder en herkenbaar profiel. Dat komt ook de toegankelijkheid en de vindbaarheid van het aanbod ten goede. Hoe moet de publieke omroep georganiseerd worden zodat hij dat in de toekomst kan realiseren? Kan de Raad de voor- en nadelen van diverse organisatievormen in kaart brengen? Kan de Raad daarbij ook bekijken hoe publieke omroepen in andere (enigszins vergelijkbare) landen georganiseerd zijn? Daarbij wil ik de Raad vragen ook de motie Segers in acht te nemen en de waarde van een extern pluriform bestel in zijn onderzoek te betrekken.[5] Hoe beoordeelt de Raad tot slot de diverse scenario's op basis van de in deze brief genoemde ambities en uitgangspunten?

6. Op welke wijze kan de publieke omroep openstaan voor nieuwe geluiden en wat betekent dat voor de toegankelijkheid van het publieke mediabestel?

In het huidige bestel kunnen nieuwe omroepen eens in de vijf jaar aanspraak maken op een plaats in het bestel, als zij voldoende leden aan zich binden en toegevoegde waarde bieden. Is dit de manier waarop vernieuwing het beste kan worden vormgegeven, of ziet de Raad alternatieven voor inbedding van openheid voor nieuw maatschappelijk geluid? Daarbij wil ik de Raad vragen om speciaal ook stil te staan bij de efficiëntie van een dergelijk systeem en nadrukkelijk ook andere niveaus (dan dat van een nieuwe organisatie) te onderzoeken waarop deze openheid gerealiseerd kan worden.

7. Hoe kan de raad van bestuur van de NPO zorgen voor heldere criteria om te komen tot een goede en evenwichtige programmering en hoe kan zij voldoende checks and balances inbouwen in het bestel?

De moderniseringswet regelt een grotere rol voor de raad van bestuur in de organisatie van de publieke omroep. Het is van belang dat ook de natuurlijke checks and balances met deze beweging meegaan. Kan de Raad schetsen hoe een nieuw evenwicht tussen enerzijds de bevoegdheden van de centrale leiding en anderzijds de autonomie van de verschillende omroeporganisaties eruit ziet? Hoe zien de checks and balances eruit in een systeem dat in toenemende mate intern pluriform georganiseerd is, in plaats van extern pluriform?

Vragen ten aanzien van de maatschappelijke legitimering

8. Hoe kan de publieke omroep vormgeven aan de notie van informele publieke verantwoording?

De publieke omroep is van en voor de Nederlandse samenleving. De omroep dient dan ook verantwoording af te leggen over de wijze waarop hij zijn publieke taakopdracht uitvoert en de strategische en programmatische keuzes die hij maakt. De omroepverenigingen doen dit via hun ledenraden, maar hoe dient dit georganiseerd te worden voor die organisaties in het bestel die geen leden hebben? Uitdrukkelijk geldt dit voor de NOS, die als publieke nieuwsvoorziening een bijzondere verantwoordelijkheid draagt in onze democratische samenleving.

---

[5] Kamerstukken II, 2012-2013, 32827, nr. 53.

En hoe kan de publieke omroep in de toekomst zorgen voor voldoende draagvlak in de samenleving en vormgeven aan de sterke wortels die hij van oudsher heeft in de maatschappij? Is er een alternatief denkbaar voor het systeem van leden of kan dit systeem gemoderniseerd worden, waarbij uitdrukkelijk ook gekeken wordt naar de mate waarin ook de meer lastig te bereiken groepen in de samenleving betrokken worden?

Vragen ten aanzien van de onafhankelijkheid van de publieke omroep

9. Hoe kan de onafhankelijkheid van de publieke omroep ten opzichte van de overheid het beste gewaarborgd worden?

De relatie tussen de overheid en de publieke omroep heeft een bijzondere aard. Op basis van Artikel 7 in onze Grondwet mag de overheid wel regels stellen "omtrent radio en televisie." Zij mag zich echter niet bemoeien met de inhoud. Hoe beoordeelt de Raad de huidige wijze waarop de onafhankelijkheid van de publieke omroep is gewaarborgd? Ziet de Raad ruimte voor verbetering en zo ja, hoe kan dit bereikt worden? Ik wil de Raad daarbij vragen om onder meer het benoemingenbeleid in acht te nemen, de duur van de concessieperiode, de prestatieovereenkomst, de continuïteit in afspraken tussen overheid en omroep, en de wijze waarop wederzijds verantwoording afgelegd wordt.

Termijn

Ik verzoek de Raad voor cultuur zijn advies voor 31 januari 2014 uit te brengen. Op basis van het eindrapport van de Raad voor cultuur zal ik dan in het voorjaar mijn beleidsagenda aan de Tweede Kamer sturen, waarin ik dan ook reageer op het advies over de integratie van de regionale en landelijke publieke omroep en het advies over de verdienmogelijkheden van de publieke omroep (zie hieronder).

Ten slotte

Parallel aan deze toekomstverkenning door de Raad, lopen twee andere onderzoeken die voortkomen uit het regeerakkoord. Allereerst wordt gewerkt aan de totstandkoming van een model voor integratie van de landelijke en regionale publieke omroep. Daarnaast loopt nog het onderzoek naar mogelijkheden voor de publieke omroep om zijn eigen verdiencapaciteit te vergroten. Het is voor een adequate gang van zaken noodzakelijk dat deze drie opdrachten in onderlinge samenhang geschieden en de verschillende teams van elkaars werk op de hoogte zijn. In de aanloop naar de eindrapportage vraag ik de Raad daarom om twee tussenrapportages uit te brengen, op 1 oktober 2013 en 1 december 2013, die onder andere voor dit doel ingezet kunnen worden. Raad zal op die momenten ook geïnformeerd worden over de vorderingen binnen de andere twee onderzoeken.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker